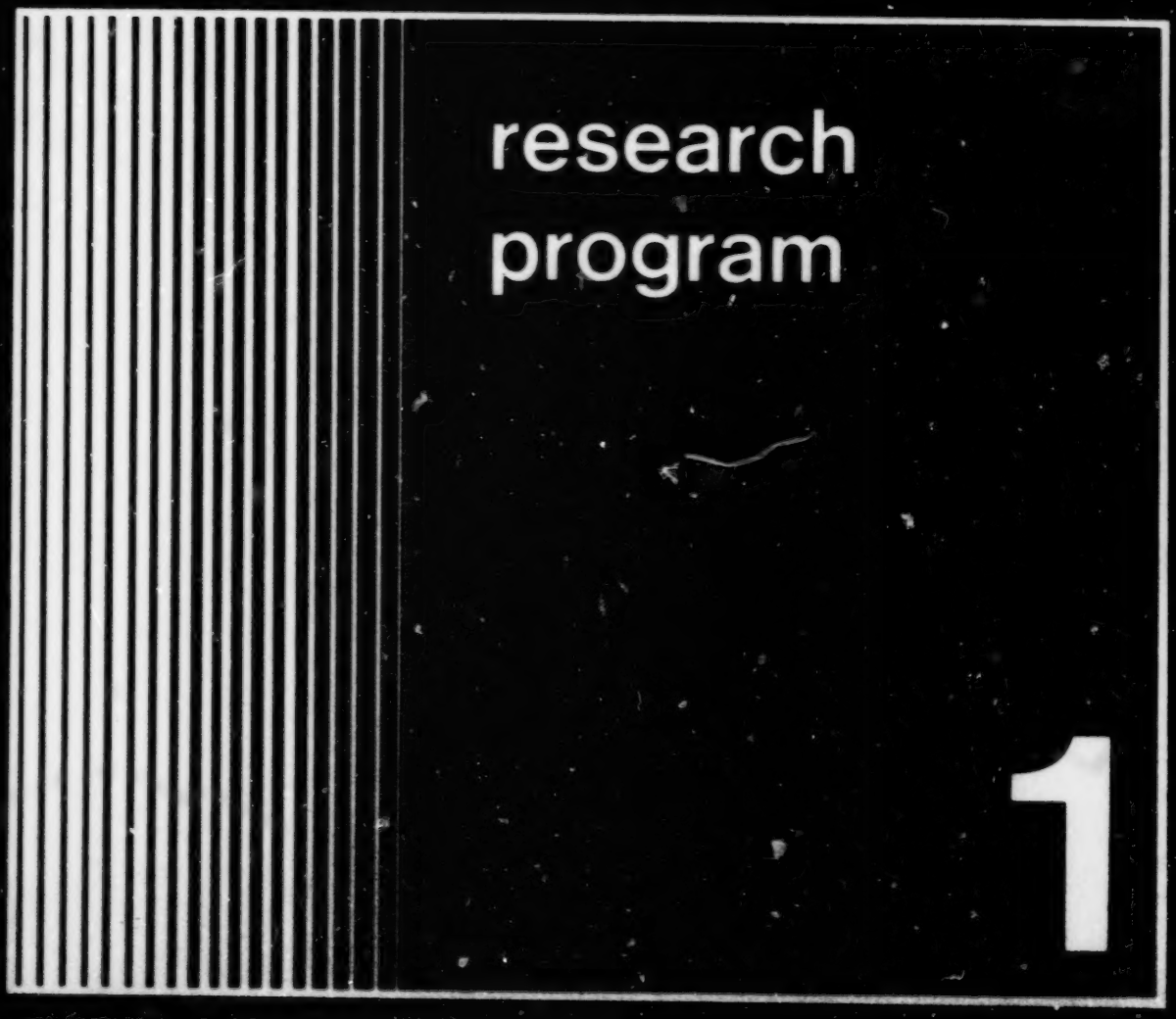

research
program
1

©
Information Canada
Ottawa, 1972

Cat. No.: J31-1/1
ISBN 0-662-51898-5
REPRINT 1982

first
research
program
of the
law reform
commission
of Canada

march 1972

Law Reform Commission of Canada
Office of the Chairman

March, 1972

The Honourable Otto E. Lang,
Minister of Justice,
Ottawa, Canada

Dear Mr. Minister:

In accordance with the provisions of Section 12 of the *Law Reform Commission Act*, I submit herewith for your approval the first program of research and studies of the Law Reform Commission of Canada.

Yours respectfully,

E. P. Hartt

E. Patrick Hartt

table of contents

FOREWORD 5

PROGRAM 11

- Aims and Purposes of the Criminal Law 12
- The Attainment of Equality before the Law 13
- General Principles of Criminal Law 13
- Prohibited and Regulated Conduct 14
- Criminal Procedure 14
- Sentencing and disposition 15
- The Law of Evidence 16
- Family Law 17
- Administrative Law 18
- Expropriation 18
- Ongoing Modernization of Statutes 18

RESOURCES REQUIRED FOR PROGRAM 19

ESTIMATED COMPLETION DATES 20

foreword

The Law Reform Commission of Canada was established by an Act of Parliament proclaimed on June 1, 1971, as a permanent body to keep the laws of Canada under continuing and systematic review and in this way to complement the legislative and judicial processes. Our Act of incorporation requires us to "prepare and submit to the Minister from time to time detailed programs for the study of particular laws or branches of the law with a view to making recommendations for their improvement, modernization and reform."

Section 11 of the *Law Reform Commission Act* sets out in detail the objects of the Commission:

> The objects of the Commission are to study and keep under review on a continuing and systematic basis the statutes and other laws comprising the laws of Canada with a view to making recommendations for their improvement, modernization and reform, including, without limiting the generality of the foregoing,
>
> (a) the removal of anachronisms and anomalies in the law;
>
> (b) the reflection in and by the law of the distinctive concepts and institutions of the common law and civil law legal systems in Canada, and the reconciliation of differences and discrepancies in the expression and application of the law arising out of differences in those concepts and institutions;
>
> (c) the elimination of obsolete laws; and

(d) the development of new approaches to and new concepts of the law in keeping with and responsive to the changing needs of modern Canadian society and of individual members of that society.

The law depends upon a broad consensus to achieve an effective ordering of social relations in a democratic society. In pursuing our objectives we envisage the process of law reform as involving a reciprocal educative function. The dissemination of study and working papers and continuing consultation with the public and with specialized groups should not only improve public understanding of the issues involved, but should also enhance the Commission's awareness of the expectations and needs of Canadians. The Commission conceives its role as both making recommendations for improvements in the law and stimulating discussion and debate on "the development of new approaches to and new concepts of law in keeping with and responsive to the changing needs of modern Canadian society and of individual members of that society."

It is obviously not feasible for us to encompass in our first program a review of all the laws of Canada; a selection of subjects is necessary. This selection of topics, and the priorities assigned to them, will necessarily limit to some extent our freedom to study other areas over the next several years. Therefore, as a preliminary to drafting our program, we prepared a memorandum outlining possible areas of study to be undertaken by the Commission in its initial years. The memorandum was circulated widely among Canadians with an invitation to submit criticisms and suggestions so that the public might influence significantly the range and composition of our program. Extensive consultation with the public in this way accords with our wish, in the words of our Act, to "receive and consider any proposals for the reform of the law that may be made . . . by any body or person."

The responses to our memorandum confirmed our belief that we should focus initially on areas of law that affect the daily lives of Canadians in order to ensure that these laws operate as justly and as effectively as possible. A part of the task involves making the laws more understandable and more meaningful to the average citizen. Thus a specific effort must be made, not only to improve law in its substance, but to reduce legal complexity and technicality. This will require a study of topics that on the surface may appear technical, but that in fact affect in telling ways the realization through law of the aspirations of the average man and woman for fair treatment for themselves and for others.

The stresses arising from conflict between collective and individual values are leading to modifications in the traditional role of the individual in relation to others within society and in relation to society itself; they are leading also to challenges to established ways of balancing the protection of individual integrity with the security of the state and other institutions. This has caused many to question the efficacy and in some instances the legitimacy of the present legal system. From this perspective, reassessment of the fundamental assumptions of many aspects of criminal law, of family law, and of administrative law is overdue.

The program, appearing below, outlines somewhat formally the matters with which the Commission will immediately concern itself. However, by raising here in a more impressionistic manner some of the questions to which the Commission will be seeking answers, we may illustrate more vividly ways in which their resolution may affect the lives of Canadians.

Most people would agree that the state should prohibit certain conduct. But at what point should this occur? Should a man be entitled to take his own life? Another's life? Should

euthanasia be a crime in all circumstances? Should theatres be permitted to show pornographic movies? To display sequences from them on their billboards? Should the state ever control the expression of ideas? What about advocating the overthrow of the state?

Are there activities which, although generally prohibited, should nevertheless be excusable? Should a man who does not know that he has committed an illegal act be subject to criminal penalties? Should an offence committed under the influence of alcohol or drugs be excused? Is economic deprivation a justification for activity defined as criminal? Is equality under the law the same as identical treatment under the law? Is an Eskimo to be judged by the same criteria as other Canadians?

It is generally acknowledged that there must be a balance between effective law enforcement and the rights of the individual. The role of police officers and the limits of their authority require definition. When should a peace officer be entitled to enter a person's home to search for and seize incriminating objects? When should public servants in the interests of protecting the state be able to wiretap or use other methods of electronic surveillance? Do restrictions on investigative techniques unduly hamper the ability of the police to detect crime? In what circumstances should government officials be able to detain citizens for questioning? When should a person under investigation be entitled to legal advice? Should a citizen have the right to refuse to answer questions asked by the police? By a Crown prosecutor at trial? Does the right not to incriminate oneself protect the innocent or the guilty?

It has been said that courtroom procedures are too complicated, that they bewilder the average citizen. Should a witness be able to tell his story unhindered by legal objections? Should a person who volunteers as a witness be subjected

to questions about his past misconduct? Should the rule be different if the witness is an accused person testifying on his own behalf? Should all persons be compellable to give evidence? A person accused of a crime? A wife against her husband? A lawyer against his client? A doctor? A social worker? A newspaperman? Is a witness's personal attendance at court always necessary? Should a citizen's duty to testify result in an economic loss to him? What of jury duty? Can a jury composed of middle-class people fairly assess the guilt or innocence of an underprivileged person? Of a millionaire? What does it mean to be judged by one's peers?

Once conduct has been determined to be criminal, there is the further problem of defining an appropriate sanction. The consequences of a criminal conviction are crucial to the effectiveness of the law's operation. But does the threat of punishment deter the commission of crime and does a jail term make a person better able or more fit to live in society? Does the imposition of fines discriminate against the poor? The costs of a criminal defence may be substantial. Should a person found innocent be indemnified for those costs? For lost wages? Should a guilty person be ordered to compensate his victim? What should be done with offenders of subnormal intellectual or emotional capacities?

There is concern over law and the family. Is the present divorce law working well? Does it cost too much to obtain a divorce? Should our courts recognize divorces obtained abroad? Should there be one court for all family matters?

In seeking solutions to these and similar problems the Commission has organized its work into a number of study areas. The formal program prepared in compliance with the *Law Reform Commission Act* is outlined below.

program

In our first program we are setting out in broad outline major criminal law studies designed ultimately to produce a system of criminal justice in keeping with the needs of modern Canadian society.

Our program includes as well a major study on family law, an area that appears to require basic reassessment. There will also be an evidence study directed to the recommendation of an evidence code, with which will be associated a project having to do with evidence and procedure in federal administrative agencies. A rather specialized project on expropriation law will be undertaken. In addition, the Commission intends to comply with its mandate to remove anachronisms and anomalies in the law and to eliminate obsolete laws by pursuing these objectives on a continuing basis.

Within the coming year other areas of law falling within federal jurisdiction, including aspects of commercial law, will be examined with a view to identifying matters requiring or inviting reform.

Each of our areas of study will involve close cooperation with provincial law reform commissions and agencies. Such cooperation will be particularly important in the areas of family law and evidence, but will be significant in other areas as well. Discussions have already been initiated to establish the bases for such cooperation and the prospects appear promising.

This is the program in more detail:

aims and purposes of the criminal law

At present there is confusion and controversy about the functions of the criminal law. Thus, the Commission will study on a continuing basis the purposes to be served by the criminal law in our Canadian society. In particular, we will be concerned with

- identifying the types of conduct which should be made subject to the criminal law;
- analyzing the objectives to be attained by the imposition of criminal sanctions;
- finding alternative techniques for regulating conduct without resorting to the criminal law;
- studying the effectiveness of the adversary system; and
- examining the existing classification of offences and the jurisdiction of the courts.

We are anxious to stimulate a wide-ranging discussion on the ways in which clashes of interest may be resolved by law in the remaining decades of the twentieth century. Out of this discussion it is hoped that there will emerge the underlying principles on which a modern Criminal Code should be based. This fundamental analysis will naturally play an important part in the resolution of specific problems to be studied by the Commission. Ultimately, a concise statement of aims and purposes may be formulated for incorporation within the introductory sections of a remodelled Code.

the attainment of equality before the law

The Commission will study the impact of the criminal law on specialized groups within society to determine whether it is operating equitably. Special studies will be undertaken into the problems of the native offender and poverty and the criminal law.

general principles of criminal law

The Commission will study the general principles common to most criminal offences with a view to their clarification and codification. Many of these principles are not now contained in the Criminal Code but are developed through statutory interpretation and judge-made law. As a result, there is uncertainty about some of the fundamental issues of criminal law. The study will include in the initial stages

- ☐ the mental elements of the offence;
- ☐ strict responsibility;
- ☐ ignorance and mistake of fact and law;
- ☐ mental illness;
- ☐ intoxication;
- ☐ compulsion and necessity;
- ☐ extra-territorial extent of the criminal law; and
- ☐ corporate criminal culpability.

prohibited and regulated conduct

The Commission will study offences now contained or that should be contained in the Criminal Code with a view to the enactment of a comprehensive code reflecting contemporary values. Some of the questions to be explored for each offence are: whether the conduct should be prohibited by law; whether the criminal process is the best technique for controlling that conduct; whether the physical and mental elements of the offence have been defined with sufficient certainty and in a rational and understandable manner; and whether the penalty set out in the statute for the offence is realistic. The matters to be studied and reported on at an early stage are

- ☐ homicide;
- ☐ sexual misconduct;
- ☐ obscenity;
- ☐ contempt;
- ☐ conspiracy; and
- ☐ dishonest acquisition of property.

criminal procedure

The Commission will undertake a study into the processes of the criminal law from the pre-trial stages, including police investigations and the law of arrest, to post-conviction remedies with a view to drafting a comprehensive Code of Criminal Procedure. In the early stages, the study will concentrate on aspects of pre-trial procedure and the jury system. The initial areas to be studied are

- police arrest procedures;

- ☐ discovery before trial;
- ☐ plea bargaining;
- ☐ delay;
- ☐ use of jurors and assessors;
- ☐ jury selection;
- ☐ unanimity;
- ☐ trials "de novo";
- ☐ prisoners' appeals; and
- ☐ costs after acquittal.

sentencing and disposition

The Commission will study the impact and relative effectiveness of sanctions used to enforce the Criminal Code and other federal statutes. An objective will be to prepare a code of principles to serve as a guide in sentencing. In addition, studies will be conducted into aspects of corrections. The areas to be investigated include

- ☐ sentencing principles and criteria;
- ☐ reception and use of sentencing information;
- ☐ fines;
- ☐ imprisonment;
- ☐ the dangerous offender;
- ☐ non-custodial institutions;
- ☐ injunctions;

- hospital orders;
- probation and suspended sentences;
- absolute and conditional discharge;
- restitution; and
- legal aspects of prison decision making.

the law of evidence

This project will consist of a detailed study of the law of evidence, including a reassessment of its basic assumptions, as it is applied in areas of federal concern, including criminal and civil matters, and before military courts and federal administrative agencies. The Commission will work closely with the provincial law reform agencies in this area.

The topics to be reported on in the early stages are

- competency and compellability of witnesses;
- impeaching the credibility of witnesses;
- manner of questioning witnesses;
- compellability of the accused;
- statements, admissions and confessions;
- character evidence;
- similar fact evidence;
- hearsay;
- privilege against self-incrimination;

- judicial notice; and
- privilege.

family law

There is a significant federal interest in family law. Marriage and divorce are within the jurisdiction of Parliament and matters ancillary to the dissolution of marriage are quite naturally of federal concern. Family relations are also affected by the criminal law, by the *Canada Evidence Act*, by aspects of welfare legislation and income tax, by immigration and citizenship laws, and by other federal statutes. Because of overlapping jurisdictions, there is wide scope for federal-provincial cooperation in matters affecting the family. The Commission proposes to undertake studies with a view to recommending reforms in marriage and divorce law, and will cooperate with provincial law reform commissions and agencies in areas of complementary interests. Initially, studies will be undertaken in relation to

- the *Divorce Act*;
- costs of divorce;
- jurisdiction to grant divorce and the recognition of foreign divorce and nullity decrees;
- property settlements in divorce and nullity proceedings;
- nullity of marriage; and
- the concept of a unified family court.

administrative law

The area of administrative law will be affected significantly by the Commission's study of the law of evidence before administrative tribunals and by its study of the effectiveness of the possible sanctions used to enforce federal statutes. The Commission will report separately on the administrative law aspects of these matters if, as seems likely, separate reports appear desirable. The Commission also intends to study the broader problems associated with procedures before administrative tribunals.

expropriation

This project will deal with expropriation powers conferred by federal law and not presently within the ambit of the *Expropriation Act* with a view to their rationalization and improvement. The *Expropriation Act* was not designed to be comprehensive; for example, it does not extend to powers of expropriation under the *Railway Act* or by federally incorporated companies.

ongoing modernization of statutes

The Commission is instructed by its statute to make recommendations from time to time designed to improve Canadian laws by removing anachronisms and anomalies and by eliminating obsolescences. Such defects inevitably arise even in well drawn laws as time goes by and social conditions change. Then, too, uncontemplated events sometimes disclose the

necessarily limited foresight of even the most competent legislative draftsmen and the inherent ambiguity of language. In accordance with our mandate to keep our laws modern, we intend as occasion arises to recommend the correction of statutory defects revealed by experience and by judicial decision. The sections in the *Interest Act* dealing with judgment debts, sections we will study, afford an example of the kind of defect we envisage as falling within this continuing project. Recommended changes may often involve modest amendments only, but amendments important to the adversely affected.

■ resources required for program

Approximately seventy percent of the budget of the Commission for the 1972-73 fiscal year will be directly expended on the various study projects described in our program. These monies will be paid in salaries to project directors and research officers hired under contract usually for terms of two years, but occasionally for somewhat longer or shorter terms, and on fees under research contracts awarded for specific studies to be conducted by persons who do not form part of our head office group; sums will also be allocated to projects for the reproduction of studies and reports, for travelling expenses, and related matters.

It is estimated that forty percent of our annual budget will be allocated to our criminal law projects, ten percent each to our family law and our evidence projects, and ten percent to the group of undertakings including the expropriation and administrative law projects, the ongoing statutory modernization process, and the exploratory studies designed to identify areas of reform and establish research priorities. The balance of our budget, that is the portion not directly allotted to our research projects, is

assigned to the salaries of our public service staff, performing in the main administrative, secretarial and clerical duties, to the salaries of Commissioners, to library, supplies and equipment and other administrative matters. There may be adjustments after the next fiscal year in the apportionment of resources among projects as studies progress and as supplementary programs develop. Such adjustments will be indicated in our annual reports or in our supplementary programs.

■ estimated completion dates

Our studies on the Aims and Purposes of the Criminal Law will proceed continuously; it is expected that general papers on the aims of the criminal law will be published within a year and that a report on alternative techniques for regulating conduct without resorting to the criminal law will be submitted within three years. Reports on the native offender and the criminal law, on aspects of poverty and the criminal law, on the special areas enumerated in the General Principles project, and on the areas listed in the Prohibited and Regulated Conduct project should be ready within two years.

We estimate that our reports on the matters specifically mentioned in the Law of Evidence project, on the items enumerated in the Family Law project, and on evidence before federal administrative tribunals will also be ready for submission within a two year period.

It should be possible to prepare a report on federal expropriation powers within a year to a year and a half.

In preparation for the formulation of our recommendations in our various areas of study, working papers will be circulated frequently for discussion and criticism.

The Commission envisages submitting supplementary programs from time to time relating to further specific areas in criminal law, evidence and family law, and also within the field of federal commercial law and such other fields as our exploratory studies may reveal as requiring or inviting reform.

Respectfully submitted,

E. Patrick Hartt,
Chairman

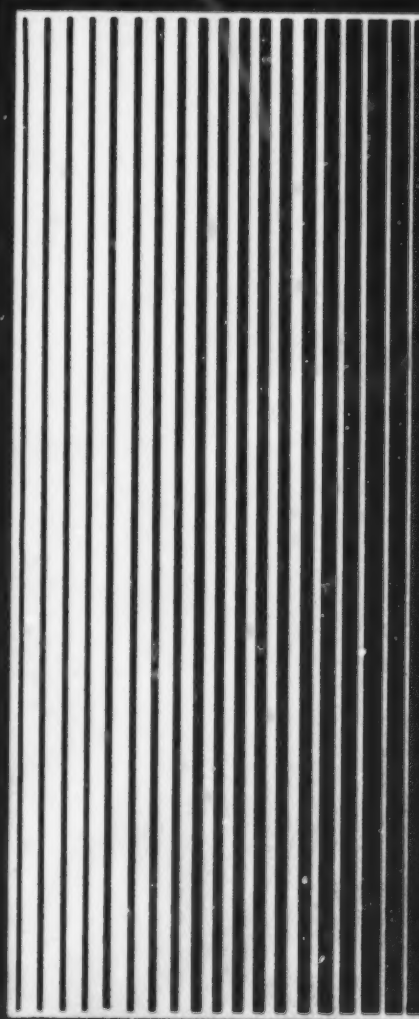
Antonio Lamer,
Vice-Chairman

Martin L. Friedland,
Commissioner

William F. Ryan,
Commissioner

Claire Barrette-Joncas,
Commissioner

John D. McAlpine,
Commissioner



programme de recherches

1

©
Information Canada
Ottawa, 1972

Nº de cat.: J31-1/1
ISBN 0-662-51898-5
RÉIMPRESSION 1982

premier programme de recherches de la Commission de réforme du droit du Canada

mars 1972

Commission de réforme du droit du Canada
Cabinet du président

mars 1972

L'honorable Otto E. Lang,
Ministre de la justice,
Ottawa, Canada

Monsieur le ministre,

Conformément aux dispositions de l'article 12 de la *Loi sur la Commission de réforme du droit*, je soumets à votre approbation le premier programme d'études et de recherches de la Commission de réforme du droit du Canada.

Veuillez agréer, monsieur le ministre, l'expression de mes sentiments respectueux.

E. P. Hartt.

E. Patrick Hartt

table des matières

AVANT-PROPOS 5

LE PROGRAMME 11

- Les objectifs du droit pénal 12
- Une justice égale pour tous 13
- Les principes généraux du droit pénal 13
- L'infraction 14
- La procédure pénale 14
- Les peines et le traitement 15
- Le droit de la preuve 16
- Le droit de la famille 17
- Le droit administratif 18
- L'expropriation 18
- Mise à jour des lois 18

LE BUDGET 19

L'ECHEANCIER 20

avant-propos

Une loi du Parlement proclamée le ler juin 1971, a institué la Commission de réforme du droit du Canada à titre d'organisme permanent chargé d'étudier d'une façon continuelle et systématique les lois du Canada et de contribuer ainsi au processus législatif et judiciaire. Notre loi organique nous donne mandat de "préparer et soumettre au Ministre, à l'occasion, des programmes détaillés relatifs à l'étude de certaines règles de droit ou branches de droit, dans le but de faire des propositions pour les améliorer, moderniser et réformer."

L'article 11 de la *Loi sur la Commission de réforme du droit* énonce d'une façon explicite les objets de la Commission:

> 11. La Commission a pour objets d'étudier et de revoir, d'une façon continuelle et systématique, les lois et autres règles de droit qui constituent le droit du Canada, en vue de faire des propositions pour les améliorer, moderniser et réformer, et notamment, sans toutefois limiter la portée générale de ce qui précède, en vue de
>
> a) supprimer les anachronismes et anomalies du droit;
>
> b) refléter dans le droit les concepts et les institutions distinctes des deux systèmes juridiques du Canada, la common law et le droit civil, et concilier les différences et les oppositions qui existent dans la formulation et l'application du droit par suite des différences entre ces concepts et institutions;

c) supprimer les règles de droit tombées en désuétude; et

d) développer de nouvelles méthodes et nouveaux concepts de droit correspondant à l'évolution des besoins de la société canadienne moderne et des individus qui la composent.

Dans une société démocratique, la loi s'appuie sur la volonté d'une large majorité pour effectuer un aménagement harmonieux des rapports sociaux. Nous croyons que pour atteindre ses objectifs, la réforme du droit repose sur un échange d'idées entre tous les intéressés. A cet égard, la diffusion dans le public et notamment auprès des corps intermédiaires d'études préliminaires et de documents de travail, suivie d'une consultation continuelle devrait, non seulement provoquer une meilleure compréhension des problèmes, mais aussi permettre à la Commission d'être mieux informée des aspirations et des besoins des Canadiens.

La Commission estime qu'il lui incombe à la fois de formuler des recommandations de nature à améliorer la loi et de stimuler la discussion en vue de "développer de nouvelles méthodes et de nouveaux concepts de droit correspondant à l'évolution des besoins de la société canadienne moderne et des individu qui la composent."

Il nous est manifestement impossible de prévoir dans notre premier programme l'examen de toutes les lois du Canada; évidemment, le fait de choisir des sujets, de leur donner ainsi une priorité, déterminera notre action pendant les prochaines années et aura nécessairement pour effet de restreindre notre initiative dans d'autres domaines. Pour cette raison, avant d'arrêter notre programme, nous avons préparé un texte énonçant les domaines du droit que la Commission se proposait d'étudier au cours de ses premières années d'activité. Nous avons largement diffusé ce texte partout au Canada en invitant les récipiendaires à nous communiquer leurs observations et leurs

suggestions, ceci dans le but de permettre au public de jouer un rôle actif et déterminant dans la définition de notre programme. Une telle consultation en profondeur répond à notre volonté, ainsi que l'énonce notre loi constitutive de "recevoir et examiner toutes propositions de réforme du droit qui lui sont formulées . . . par un organisme ou une personne."

Les réponses que nous avons reçues nous ont convaincu de la nécessité de faire porter nos premiers efforts dans les domaines du droit qui affectent la vie quotidienne des Canadiens afin que le fonctionnement des lois en cause soit aussi équitable et efficace que possible. Cette tâche implique, au moins en partie, que nous rendions la loi plus compréhensible et plus significative pour le citoyen moyen. Par conséquent, nous devrons faire un effort particulier pour améliorer les lois quant à leur substance et aussi pour en simplifier l'expression en les dépouillant de leur jargon technique. Il va sans dire que nos études porteront parfois sur des sujets qui sembleront très techniques. Il n'en demeure pas moins que même ces sujets conditionnent, d'une façon marquante, l'expression législative du désir du citoyen moyen, tant pour lui-même que pour les autres, d'être traité équitablement par la loi.

Les tensions qui résultent des conflits entre les intérêts de la collectivité et ceux des individus entraînent des modifications du rôle traditionnel de l'individu par rapport à ses semblables au sein de la société et par rapport à la société elle-même; elles constituent autant de défis à l'équilibre traditionnel qui existe entre la sauvegarde des intérêts des particuliers et la sécurité de l'Etat et des institutions. Ce phénomène en a amené plusieurs à douter de l'efficacité, et, peut-être même de la légitimité du régime actuel du droit. Dans cette perspective, s'impose une réévaluation de certains principes fondamentaux du droit pénal, du droit de la famille et du droit administratif:

Le programme qui suit énonce d'une façon plutôt traditionnelle et, partant abstraite, les sujets dont la Commission entreprendra immédiatement l'étude. Toutefois, en soulevant d'une manière plus concrète certaines des questions auxquelles elle tentera de répondre, la Commission veut faire voir, d'une façon plus tangible, les conséquences dans la vie des Canadiens de leur éventuelle solution.

La plupart des gens accorde à l'Etat le droit et le devoir d'interdire certains comportements, mais pour quelles raisons et à quelle conditions peut-il le faire? Un homme a-t-il le droit de mettre fin à ses jours? de tuer un autre homme? L'euthanasie doit-elle toujours être un crime, quelles que soient les circonstances? Doit-on permettre aux cinémas de projeter des films pornographiques? d'en afficher des extraits? La liberté d'expression est-elle absolue? L'est-elle au point de permettre de préconiser la révolution?

Existe-t-il des activités qui, bien que défendues, devraient être justifiées dans certains cas? Celui qui commet un acte illégal sans le savoir doit-il nécessairement être passible de sanctions? Qu'en est-il des actes criminels commis pas des personnes sous l'influence d'alcool ou de drogues? L'indigence doit-elle justifier le crime? Le principe de l'égalité devant la loi signifie-t-il que tous les justiciables doivent être traités de la même façon? Faut-il juger un Esquimau et un autre Canadien selon les mêmes critères?

Il est généralement admis qu'il doit exister un équilibre entre l'efficacité dans l'application de la loi et le respect des droits de l'individu. Il faut définir le rôle du policier et préciser ses pouvoirs. A quelles conditions un agent de la paix peut-il pénétrer dans la résidence d'un individu aux fins d'y rechercher et d'y saisir des pièces à conviction? A quelles conditions les fonctionnaires peuvent-ils, au nom de la sécurité de l'Etat, installer des tables d'écoute

ou utiliser d'autres moyens de surveillance électronique? Certaines limites actuelles imposées aux moyens d'enquête entravent-elles indûment le travail des policiers? A quelles conditions les forces de l'ordre peuvent-elles détenir des personnes pour les interroger? Quand une personne faisant l'objet d'une enquête a-t-elle le droit d'être assistée d'un avocat? Le citoyen devrait-il avoir le droit de refuser de répondre aux questions de la police? aux questions du procureur de la poursuite au moment du procès? Le droit de ne pas s'incriminer soi-même protège-t-il les innocents ou les coupables?

Certains prétendent que la procédure judiciaire est trop complexe et qu'elle déroute l'homme de la rue. Les témoins devraient-ils avoir la possibilité de s'expliquer à l'abri de certaines tracasseries? Convient-il d'interroger quant à leurs antécédents ceux des témoins qui déposent volontairement? La règle doit-elle être la même dans le cas d'un accusé témoignant dans sa propre cause? Doit-on contraindre toute personne à témoigner? L'accusé? Le conjoint? L'avocat contre son client? Le médecin? Le travailleur social? Le journaliste? La preuve exige-t-elle toujours la présence du témoin devant le tribunal? Est-il acceptable que l'obligation de témoigner entraîne pour le citoyen une perte d'ordre économique? Qu'en est-il du juré? Un jury composé de personnes issues de la classe moyenne peut-il apprécier équitablement l'innocence ou la culpabilité d'un économiquement faible? D'un millionnaire? Que signifie l'expression "être jugé par ses pairs"?

Lorsqu'un individu a été déclaré coupable, il se pose un nouveau problème, celui de la sentence qu'il convient de lui imposer. Les conséquences de la déclaration de culpabilité exercent une grande influence sur l'efficacité de la loi. Mais la peine a-t-elle vraiment un effet préventif? L'individu qui purge une peine d'emprisonnement devient-il de ce fait plus apte à vivre en société ou plus digne de le faire? L'imposition

d'amendes est-elle source de discrimination à l'égard des économiquement faibles? Se défendre contre une accusation criminelle est souvent très coûteux. Celui qui est acquitté a-t-il droit à un dédommagement? Le dédommagement devrait-il combler le manque à gagner? Le coupable devrait-il être contraint à indemniser la victime? Que faire des prévenus qui souffrent de déficiences mentales ou émotives?

Le droit de la famille est source d'inquiétude. La loi actuelle sur le divorce est-elle satisfaisante? Le coût d'un divorce est-il trop élevé? Nos tribunaux devraient-ils reconnaître les divorces prononcés à l'étranger? Les problèmes familiaux devraient-ils relever d'un seul et même tribunal?

Aux fins de trouver des solutions à ces problèmes et à d'autres problèmes analogues, la Commission répartira son travail en plusieurs secteurs. En conformité avec la *Loi sur la Commission de réforme du droit*, la Commission a préparé le programme suivant:

■ le programme

Dans notre premier programme, nous esquissons les grandes lignes des principales études que nous entreprendrons en droit pénal dans le but de donner au Canada un régime de justice pénale conforme aux besoins de la société contemporaine.

De plus, le programme comprend une étude d'envergure en droit de la famille, domaine qui a besoin d'être réévalué en profondeur. Il y aura aussi une étude du droit de la preuve visant à formuler des recommandations en vue de l'adoption d'un code du droit de la preuve; un projet relatif à la preuve et à la procédure dans les organismes administratifs fédéraux complétera cette étude. Nous entreprendrons également une étude spéciale en matière d'expropriation. La Commission a pour mandat de supprimer les anachronismes et les anomalies du droit et d'éliminer les règles de droit tombées en désuétude; c'est en poursuivant ces objectifs de façon continue qu'elle entend remplir son mandat.

Au cours de l'année, nous examinerons d'autres secteurs du droit relevant de la compétence fédérale, y compris certains aspects du droit commercial, en vue d'inventorier les domaines où une réforme est nécessaire ou souhaitable.

Ces études impliquent une collaboration étroite avec les commissions et organismes provinciaux de réforme du droit. Une telle collaboration sera particulièrement importante en droit de la famille et en droit de la preuve, mais elle sera tout aussi nécessaire à l'étude d'autres secteurs. Nous avons déjà engagé des discussions en vue de définir les principes de base d'une telle collaboration et les résultats s'avèrent prometteurs.

Voici un exposé plus détaillé du programme:

les objectifs du droit pénal

Le rôle du droit pénal est l'objet de confusion et de controverses. Les objectifs du droit pénal feront donc l'objet d'une étude constante en fonction de l'évolution de la société canadienne. Nous nous attacherons tout particulièrement à:

- ☐ définir les comportements qui devraient tomber sous le coup du droit pénal;
- ☐ analyser la fonction de la sanction pénale;
- ☐ trouver des alternatives au recours pénal;
- ☐ étudier l'efficacité du système accusatoire; et
- ☐ revoir la classification des infractions et la compétence des tribunaux.

Nous désirons vivement susciter une discussion très ouverte sur la façon dont le droit pourrait régler les conflits d'intérêt au cours des trois prochaines décennies. De ce débat devraient surgir, nous l'espérons, les assises d'un code pénal moderne. Il va sans dire que cette analyse en profondeur contribuera grandement à résoudre les problèmes particuliers que la Commission doit étudier. Au terme de cette discussion, nous devrions pouvoir énoncer succinctement les objectifs du droit pénal et en faire le préambule d'un nouveau code.

une justice égale pour tous

Soucieuse de l'application équitable du droit pénal, la Commission en étudiera les effets sur des groupes particuliers de la société. Des études spéciales porteront sur le problème des délinquants indigènes et de la pauvreté en regard du droit pénal.

les principes généraux du droit pénal

La Commission étudiera les principes généraux qui sont communs à la plupart des infractions afin de les préciser et de les codifier. A l'heure actuelle, nombre de ces principes ne se trouvent pas au code criminel; on les retrouve plutôt dans les décisions judiciaires. Il en résulte que certaines questions fondamentales sont l'objet d'incertitude. Pour commencer, notre étude portera sur les sujets suivants:

- ☐ l'élément psychologique de l'infraction;
- ☐ la responsabilité stricte;
- ☐ l'ignorance, l'erreur de droit et l'erreur de fait;
- ☐ la maladie mentale;
- ☐ l'intoxication;
- ☐ la contrainte et la nécessité;
- ☐ la portée extra-territoriale du droit pénal;
- ☐ la responsabilité pénale de la personne morale.

l'infraction

La Commission étudiera les infractions que contient actuellement ou que devrait contenir le code pénal en vue de proposer l'adoption d'un code complet qui soit le reflet de valeurs contemporaines. Chaque infraction sera étudiée en fonction des questions suivantes: le comportement devrait-il être réprimé? la prohibition pénale est-elle le moyen approprié? l'infraction a-t-elle été définie d'une façon précise, rationnelle et compréhensible dans ses éléments matériels et psychologiques? La sanction prévue par la loi est-elle réaliste? Les premières infractions qui feront l'objet d'un rapport sont les suivantes:

- ☐ l'homicide;
- ☐ l'inconduite sexuelle;
- ☐ l'obscénité;
- ☐ l'outrage au tribunal;
- ☐ le complot; et
- ☐ l'appropriation malhonnête de biens.

la procédure pénale

La Commission étudiera tout le processus pénal à compter des étapes antérieures au procès, y compris l'enquête policière et les règles de droit relatives à l'arrestation, jusqu'aux mesures postérieures à la condamnation, dans le but de rédiger un code complet de procédure pénale. L'étude traitera d'abord de la procédure préliminaire au procès et du jury. A cet égard, nos premiers rapports porteront sur:

- ☐ l'arrestation;
- ☐ l'instruction préalable;
- ☐ la transaction relative au plaidoyer;
- ☐ les lenteurs judiciaires;
- ☐ les jurés et les assesseurs;
- ☐ le choix du jury;
- ☐ la règle de l'unanimité des jurés;
- ☐ les procès "de novo";
- ☐ les recours du prisonnier; et
- ☐ le dédommagement de l'accusé acquitté.

les peines et le traitement

La Commission étudiera les effets et le degré d'efficacité des sanctions prévues par le code pénal et les autres lois fédérales. Elle projette de rédiger un code de principes devant servir de guide pour l'usage du tribunal lors de l'imposition de la sentence. Elle examinera aussi les divers aspects des mesures correctionnelles. Les domaines à étudier sont entre autres:

- ☐ les principes et les critères relatifs à l'imposition des peines;
- ☐ les principes de preuve et de procédure relatifs à la sentence;
- ☐ la peine pécuniaire;
- ☐ l'emprisonnement;
- ☐ le délinquant dangereux;

- les institutions sans surveillance;
- les injonctions;
- l'ordonnance d'hospitalisation;
- la probation et le sursis;
- la libération conditionnelle et le pardon;
- la restitution et l'indemnisation; et
- l'application de la peine en milieu carcéral.

le droit de la preuve

Sous ce titre, la Commission étudiera de façon approfondie le droit de la preuve pour en redéfinir les hypothèses de base dans tous les domaines qui relèvent de la compétence du gouvernement fédéral: civil, pénal, militaire, administratif. A cette fin, la Commission travaillera en étroite collaboration avec les organismes provinciaux de réforme du droit.

Les premières études porteront sur les questions suivantes:

- la capacité et l'obligation de témoigner;
- l'appréciation de la crédibilité du témoin;
- la forme de l'interrogatoire;
- l'obligation de l'accusé de témoigner;
- les déclarations et les aveux;
- la preuve de réputation;
- les actes similaires;
- l'ouï-dire;

- le privilège de non-incrimination personnelle;
- la connaissance judiciaire; et
- l'immunité.

le droit de la famille

Le droit de la famille relève en partie de la compétence du Parlement fédéral et certaines questions incidentes à la dissolution du mariage également. Les relations familiales sont également touchées par le droit pénal, par la *Loi sur la preuve au Canada*, par certains aspects de la législation sur le bien-être et de la loi de l'impôt sur le revenu, par les lois sur l'immigration et la citoyenneté et par d'autres lois fédérales. Le chevauchement des compétences donne matière à une grande collaboration fédérale-provinciale dans les domaines touchant la famille. La Commission envisage d'entreprendre des études visant à recommander des réformes en droit du mariage et du divorce, et elle collaborera avec les commissions et organismes provinciaux de réforme du droit dans les domaines d'intérêt commun. Les premières études porteront sur les questions suivantes:

- la *Loi sur le divorce*;
- le coût du divorce;
- la compétence des tribunaux à prononcer le divorce et la reconnaissance des décisions étrangères en matière de divorce et d'annulation;
- le partage des biens à la suite d'un divorce ou d'une annulation de mariage;
- la nullité du mariage; et

le concept du tribunal unique en matière de droit de la famille.

le droit administratif

La Commission abordera le droit administratif sous plusieurs angles par l'étude qu'elle se propose d'entreprendre sur le droit de la preuve devant les tribunaux administratifs et sur l'efficacité des sanctions prévues par les lois fédérales. Si, comme cela est probable, elle juge nécessaire de le faire, la Commission publiera des rapports indépendants sur ce qui, à l'intérieur de ces questions, touche au droit administratif. La Commission se propose également d'étudier les problèmes généraux liés à la procédure devant les tribunaux administratifs.

l'expropriation

Cette étude traitera des pouvoirs d'expropriation attribués par des lois fédérales et ne relevant pas actuellement de la *Loi sur l'expropriation*, en vue de les rationaliser et de les améliorer. La *Loi sur l'expropriation* n'est pas exhaustive: par exemple, elle ne s'étend pas aux pouvoirs d'expropriation, lorsque ceux-ci sont exercés en vertu de la *Loi sur les chemins de fer* ou par certaines corporations à charte fédérale.

mise à jour des lois

En vertu de la loi qui la régit, la Commission s'est vu confier la tâche de faire à l'occasion des recommandations visant à améliorer les lois du Canada en supprimant les anachronismes et anomalies

qui s'y trouvent et en éliminant les règles de droit tombées en désuétude. Même les lois les mieux rédigées ne résistent pas au passage du temps ni à la poussée des transformations sociales. Il arrive aussi que des évènements imprévus prennent en défaut les légistes les plus avertis et révèlent l'ambiguité inhérente au langage. Conformément à son mandat d'effectuer une constante mise à jour des lois, la Commission, à la lumière de l'expérience et de la jurisprudence, fera au besoin des recommandations visant à combler les lacunes ainsi révélées. Les articles de la *Loi sur l'Intérêt* qui traitent des sommes dues en vertu d'un jugement, articles que nous allons d'ailleurs étudier, illustrent bien le genre de problèmes que nous voulons confier à une équipe permanente chargée de la mise à jour des lois. Ces amendements paraîtront souvent modestes, sauf aux yeux de ceux directement concernés.

le budget

Durant l'année financière 1972-73, la Commission consacrera environ 70 p. 100 de son budget total aux différents projets d'études décrits dans son programme. Ces argents seront versés sous forme de traitement aux directeurs de projets et aux attachés de recherches travaillant à contrat, généralement pour une période de deux ans; une partie de ces argents servira également à rémunérer des chercheurs de l'extérieur à qui nous aurons confié des études spéciales. Il faut prévoir aussi les sommes d'argent nécessaires à l'impression des études et des rapports, aux frais de déplacement et autres dépenses administratives.

On estime à 40 p. 100 du budget annuel le coût des projets de droit pénal. La Commission consacrera 10 p. 100 de son budget à chacun des projets du droit de la famille et du droit de la preuve. Pour leur part, l'ensemble des projets concernant

l'expropriation et le droit administratif, la mise à jour des lois et les études préliminaires visant à déterminer l'orientation future du programme, accapareront aussi 10 p. 100 du budget. Le reste du budget, c'est-à-dire le montant qui ne sera pas affecté aux projets de recherches, servira à payer les traitements des fonctionnaires de la Commission, cadres, secrétaires et commis, les traitements des commissaires, les dépenses de la bibliothèque, les fournitures et le matériel et tous les autres frais administratifs. A la fin du prochain exercice financier, il pourrait y avoir une nouvelle répartition des fonds entre les différents projets, selon l'évolution des études entreprises et en fonction des nouveaux programmes. Les rapports annuels de même que les programmes supplémentaires feront état de ces modifications.

■ l'échéancier

Les études sur les objectifs du droit pénal se poursuivront sans interruption. Nous prévoyons publier d'ici un an certains documents de portée générale sur les objectifs du droit pénal et, d'ici trois ans, un rapport sur les alternatives au recours pénal. Par ailleurs, nous remettrons d'ici deux ans des rapports sur le délinquant indigène et le droit pénal, sur certains aspects de la pauvreté et du droit pénal, sur les domaines particuliers du projet traitant des principes généraux et sur les questions à l'étude dans le cadre du projet relatif à l'infraction.

Nous pensons également soumettre d'ici deux ans des rapports portant sur les questions spécifiquement mentionnées dans notre projet sur la preuve, sur les points énumérés dans le projet portant sur le droit de la famille. Nous avons aussi l'intention de présenter, dans les mêmes délais, un rapport sur la preuve devant les tribunaux administratifs fédéraux. L'expropriation devrait aussi faire l'objet d'un rapport d'ici un an et demi.

Afin de préparer la rédaction des recommendations dans les différents domaines d'études, nous diffuserons fréquemment des documents de travail pour les soumettre à la discussion et à la critique.

A l'occasion, la Commission voudra déposer des programmes supplémentaires. Ceux-ci seront ordinairement complémentaires à des études déjà entreprises en droit pénal, en droit de la preuve, en droit commercial ou dans tout autre domaine où nos études préliminaires auront révélé qu'une réforme s'impose.

Respectueusement,

E. Patrick Hartt,
Président

Antonio Lamer,
Vice-président

Martin L. Friedland,
Commissaire

William F. Ryan,
Commissaire

Claire Barrette-Joncas,
Commissaire

John D. McAlpine,
Commissaire